

RESEARCH

Die Verwaltung als Gatekeeper im Vernehmlassungsverfahren

Niklaus Bieri

Universität Bern, CH
niklaus.bieri@ipw.unibe.ch

Das Vernehmlassungsverfahren – als Teil des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses, in welchem Kantone, Verbände und Organisationen ihre Anliegen einzubringen versuchen – bietet eine besondere Perspektive auf Macht: Die Macht, die der Staat – insbesondere seine Verwaltung – ausübt, indem Organisationen zur Teilnahme am Gesetzgebungsprozess eingeladen oder von der Teilnahme ausgeschlossen werden. Macht kommt der Verwaltung also in ihrer Funktion als Gatekeeper zu, wobei sich die Selektivität des Vernehmlassungsverfahrens nicht nur in der Einladungspraxis, sondern auch in der Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen zeigt.

In diesem Artikel wird untersucht, ob sich die Reglementierung und Institutionalisierung des Vernehmlassungsverfahrens auf die Funktion der Verwaltung als Gatekeeper ausgewirkt hat. Mit der Darlegung der Gatekeeping-Funktion der Verwaltung wird argumentiert, dass die erste Pforte – Information über, Einladung und Zulassung zur Vernehmlassung – seit 1970 immer weiter geöffnet und das Gatekeeping da letztlich aufgegeben wurde. Die zweite Pforte – Gewichtung und Auswertung der Stellungnahmen – blieb dagegen weitgehend unberührt von Reformvorhaben, sie wurde von Regierung und Verwaltung gegen alle Angriffe verteidigt und ist heute von unverminderter Wichtigkeit.

Schlagworte: Vernehmlassungsverfahren; Gatekeeper; Gesetzgebungsprozess; Konsultation; Macht; Verwaltung

In the procedure of consultation the Swiss federal administration plays the role of the gatekeeper: Administration controls the flow of information between government and intermediate sector. Therefore it has the power to include or exclude agents to the pre-parliamentary phase of the legislative process. Political pressure led to a diminished power of the gatekeeper in the opening of a procedure of consultation, but government and administration defended its power in the end of the procedure.

Keywords: procedure of consultation; administration; gatekeeper; power; legislative process

Dans la procédure de consultation l'administration fédérale suisse tient le rôle de *gatekeeper*: elle contrôle le flux d'informations entre le gouvernement et le secteur intermédiaire. Elle a le pouvoir d'inclure ou d'exclure des acteurs de la phase pré-parlementaire du processus législatif. Si la pression politique a conduit à une diminution de ce pouvoir lors de l'ouverture d'une procédure de consultation, le gouvernement et l'administration ont su conserver leur pouvoir à la fin de la procédure.

Mots-clés: procédure de consultation; administration; gatekeeper; pouvoir; processus législatif

Die Verwaltung als Gatekeeper

White (1950) beschrieb mit «Mr. Gates» den Editor einer Zeitung und untersuchte dessen Motivation, Artikel oder Meldungen herauszubringen oder abzulehnen. Als Gatekeeper entschied Mr. Gates, welche Meldungen es in die Zeitung schaffen und so zu Nachrichten wurden. Der Gatekeeper kontrolliert den Informationsfluss in seinem Handlungsbereich. Das Konzept des Gatekeepers hat in den Sozial- und Geisteswissenschaften verschiedene (wenn auch ähnliche) Ausprägungen erfahren (siehe Barzilai-Nahon 2008 oder Shoemaker 2009). Barzilai-Nahon (2008) erweiterte den Gatekeeper-Ansatz von der Individual- auf die Netzwerk-Ebene, wo auch institutionelle Akteure als Gatekeeper auftreten. Sie definierte dabei «Gate» als «passage point», als jenen Punkt, an dem Informationen eine Schwelle passieren oder eine Hürde überwinden. Im Folgenden wird für «Gate» das Wort «Pforte» verwendet. Mit «Gatekeeping» bezeichnete Barzilai-Nahon (2008: 1508) einen Prozess, in welchem Informationsflüsse kontrolliert werden und als «Gatekeeper» definierte sie Individuen oder institutionelle Akteure, die Gatekeeping ausüben. Diese beiden englischen Ausdrücke werden im Folgenden verwendet.

Die Bundesverwaltung kann als Gatekeeper bezeichnet werden: Im Vernehmlassungsverfahren kontrolliert sie den Informationsfluss zwischen Regierung und den Vernehmlassungsteilnehmern. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein fester Bestandteil des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses. Bevor das Parlament über einen Erlassentwurf debattiert, wird der Vorentwurf den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und den Betroffenen und Interessierten im intermediären Sektor zur Stellungnahme unterbreitet. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen, die Aussagen zur sachlichen Richtigkeit, der Umsetzbarkeit und der politischen Akzeptanz der Vorlage machen können, kann die Vorlage von der Regierung überarbeitet werden, bevor sie mit einer Botschaft an das Parlament verabschiedet wird. Beim Vernehmlassungsverfahren zeigen sich zwei Pforten: Die Zulassung zum Verfahren und die Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen. Bei der Zulassung zum Verfahren kontrolliert die Verwaltung die Herausgabe von Informationen an den intermediären Sektor sowie die Teilnahmemöglichkeit von Verbänden und Organisationen am Entscheidungsfindungsprozess. Bei der zweiten Pforte, der Berücksichtigung der Stellungnahmen, entscheidet die Verwaltung darüber, welche Anliegen und Argumente der Vernehmlasser dem Bundesrat zur Aufnahme in das regulatorische Vorhaben beantragt werden.

Übt die Verwaltung ihre Funktion als Gatekeeper aus, so hat sie eine Position der Macht inne: Die Akteure des intermediären Sektors sind für eine Teilnahme am vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess bei beiden Pforten auf die Weitergabe von Informationen durch die Verwaltung angewiesen.

Im Folgenden wird untersucht, ob sich die Gatekeeper-Funktion – und damit die Macht der Verwaltung – über die Zeit verändert hat: Bedeutet die zunehmende Institutionalisierung und Reglementierung des Vernehmlassungsverfahrens von der Annahme der Wirtschaftsartikel im Jahr 1947 bis zum Vernehmlassungsgesetz von 2005 (Sägesser 2005: 1ff.) eine Stärkung oder eine Schwächung der Macht des Gatekeepers?

Die zwei Pforten des Vernehmlassungsverfahrens werden im Folgenden einzeln betrachtet, um die Entwicklung des Gatekeepings im Vernehmlassungsverfahren aufzuzeigen.¹

Die erste Pforte des Gatekeepers: Die Zulassung zum Verfahren

Die Eröffnung einer Vernehmlassung beinhaltet die Einladung eines Adressatenkreises zur Teilnahme und die Herausgabe der relevanten Dokumente an die Teilnehmenden. Beide Tätigkeiten sind Teil des Gatekeepings: Während die Herausgabe von Dokumenten mit einer Kontrolle des Informationsflusses verbunden ist, liegt in der Einladungspraxis die Kontrolle über die politische Inklusion von Akteuren.

Sowohl die Informations- wie auch die Einladungspraxis haben sich über die Zeit stark verändert. Bis in die frühen 1970er Jahre wurden Vernehmlassungsverfahren nicht öffentlich ausgeschrieben und die Dokumente der vorparlamentarischen Gesetzgebungsphase nicht veröffentlicht. Nur wer zur Teilnahme eingeladen wurde, erhielt die Vernehmlassungsunterlagen zugestellt und war damit informiert über den Stand des regulatorischen Vorhabens und den Inhalt des Gesetzesentwurfs. Das federführende Amt öffnete nur mit dem Versand der Einladung und der Vernehmlassungsunterlagen die Tür für eine informierte Partizipation der Eingeladenen. Das Amt kontrollierte den Zugang zum vorparlamentarischen

¹ Obschon bezüglich der Gatekeeper-Tätigkeit gewiss Unterschiede zwischen den involvierten Departementen, Ämtern und der Bundeskanzlei bestehen, wird die Verwaltung in diesem Beitrag als ein Akteur porträtiert. Eine Differenzierung kann wegen mangelnder Daten nicht geleistet werden. Im Zentrum dieses Artikels steht die Veränderung der Gatekeeper-Funktion im Vernehmlassungsverfahren, welche von der Verwaltung insgesamt wahrgenommen wird.

Gesetzgebungsprozess weitgehend, was einer grossen Machtfülle gleichkam. Herausgefordert wurde die Macht der Verwaltung dabei von nicht-eingeladenen Organisationen, die über andere Organisationen oder Kontakte von der laufenden Vernehmlassung erfahren hatten und entweder mit der Bitte um Zustellung der Unterlagen und Berücksichtigung der Stellungnahme ans Amt gelangten, oder sich um die Aufnahme ihrer Organisation in die ständige Adressatenliste bemühten. Solche Anfragen ergingen an die Bundeskanzlei, an Departemente, Ämter und Bundesräte (Blaser 2003: 242f.).

Die Verwaltung ging mit ihrer Macht respektive den Anfragen von nicht-eingeladenen Organisationen pragmatisch um: Weil «gelegentlich» Reklamationen von nicht angehörten Verbänden eingegangen seien, wurden vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) am 7. Februar 1950 die «Richtlinien über die Anhörung von Verbänden und die Einsetzung von Kommissionen»² herausgegeben. Bei den Reklamationen vorbringenden Organisationen handle es sich «regelmässig um Zweifelsfälle», wurde in der Einleitung der Richtlinien ausgeführt (Blaser 2003: 419). Ziel der Richtlinien war demnach, den Umgang mit um Aufnahme in den Adressatenkreis oder um Zulassung zu bestimmten Vernehmlassungen ersuchenden Verbänden zu vereinheitlichen. Die Richtlinien empfahlen, neben den Spitzenverbänden auch Landesverbände einzuladen, «die an der Regelung unmittelbar interessiert sind, sofern sie nicht einem Spitzenverband angehören oder sofern die Anhörung eines Spitzenverbandes allein nicht als genügend erachtet wird» (Blaser 2003: 421). Weiter seien der Ausschuss für zwischengenossenschaftliche Beziehungen, der Migros-Genossenschafts-Bund, der Städteverband, der Schweizerische Frauenbund, der Katholische Frauenbund sowie weitere «in Betracht fallende Interessengemeinschaften» zu begrüßen. Diese Formulierung war in ihrer Vagheit ein Zeichen für Offenheit – es war damit möglich, den Adressatenkreis fast nach Belieben über die Spitzenverbände hinaus zu erweitern, sofern die Eingeladenen irgendeinen Bezug zum regulatorischen Vorhaben aufwiesen. Die erwähnten «Zweifelsfälle» waren einerseits Verbände, die zwar einem Spitzenverband angehörten, aber doch eine eigene Stellungnahme abgeben wollten (meist, weil sie nicht gänzlich hinter der Stellungnahme ihres Dachverbandes stehen konnten oder weil es ihnen eben gerade darum ging, die Stellungnahme des Spitzenverbandes zu stützen), andererseits zivilgesellschaftliche Vereinigungen, die sich aufgrund ihrer Aktivitäten oder Satzungen dazu berufen fühlten, an der Vernehmlassung zu einem bestimmten Gegenstand teilzunehmen. Die BIGA-Richtlinien erlaubten die nachträgliche Zulassung solcher «Zweifelsfälle» zum Verfahren, wenn sich Organisationen mit dieser Anfrage meldeten. In den Richtlinien war festgehalten worden, im Zweifelsfall sei «eher für als gegen die Anhörung zu entscheiden», da die An- und Kenntnisnahme einer Stellungnahme für die Behörden «keine ungebührliche Belastung» bilde, sondern einen sehr wertvollen Beitrag darstellen könne (Blaser 2003: 422). Dieser Passus der Richtlinien weist darauf hin, dass die Verwaltung ein Interesse an der Mitarbeit von Verbänden und Organisationen hatte, welches sich hauptsächlich auf die eingebrachte Expertise bezog.

Die BIGA-Richtlinien waren zwar für das BIGA herausgegeben worden, allerdings zeigt das Auftreten der Richtlinien in Akten anderer Ämter, dass die Richtlinien über das BIGA hinaus Verbreitung in der Verwaltung gefunden haben und wohl auch angewendet wurden (Bühlmann/Ackermann 2013: 8).

Die in den BIGA-Richtlinien zum Ausdruck gebrachte, scheinbar grosszügige Einladungspraxis ist jedoch nicht zu verwechseln mit einem schrankenlosen Zugang zur Vernehmlassung. Zum einen blieb die Informationshürde bestehen: Wer nicht vom Verfahren erfuhr, konnte auch nicht die Zulassung beantragen. Zum anderen ging es den Ämtern nicht um eine möglichst breite Einbindung aller Bevölkerungsgruppen, sondern darum, innerhalb der Vorgaben die grösste Expertise einzuholen. Es wurden also nicht a priori möglichst viele Teilnehmer zur Vernehmlassung begrüsst. Zwar befand der Leiter des Volkswirtschaftsdepartements Karl Huber 1965, die Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren würden zeigen, «dass es nützlich ist, den Kreis der Begrüsssten möglichst weit zu ziehen» (Huber 1965: 781), doch schränkte er auch ein, dass «mit dem Beizug von Organisationen, die schon rein organisatorisch und personell, aber auch von ihrem Aufgabenbereich her gar nicht in der Lage wären, Wesentliches zu einer sachlichen und ausgewogenen Gesetzgebung beizutragen, nichts gewonnen» sei (Huber 1965: 782).

Die Verwaltung befand – auf der Basis der BIGA-Richtlinien –, welche Organisation zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren qualifiziere und sie lehnte auch Gesuche um Zulassung zum Verfahren ab (Blaser 2003: 242f.). Selbst Parlamentsmitglieder konnten nicht ohne Weiteres Einsicht in die Vernehmlassungsunterlagen erhalten – zumindest legt eine Anekdote von 1963 dies nahe. Als er im

² Zu finden im Anhang 4 bei Blaser (2003) oder im Dossier «Richtlinien über die Anhörung von Verbänden und die Einsetzung von Kommissionen», Sign. E7001C#1968/72#3410* beim Schweizerischen Bundesarchiv, Bern. Link: <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/de/archiv/einheit/2713845>.

Rat zu seinem Postulat «Vorparlamentarisches Gesetzgebungsverfahren» sprach, erwähnte Nationalrat Schürmann, er habe sich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung nach dem Entwurf für das Verrechnungssteuergesetz erkundigt, aber keine Einsicht erhalten, da das Finanzdepartement nur die Kantone und einige Verbände zur Vernehmlassung begrüsst habe und den Vorentwurf keinen weiteren Kreisen zugänglich machen könne (AB 1963: 357).

Mit der Kontrolle der Dokumente und der Hoheit über den Kreis der teilnehmenden Organisationen übte die Verwaltung ihre Funktion als Gatekeeper stark aus. Obschon die Nützlichkeit eines breiten Einbezugs schon festgestellt worden war (Huber 1965: 781), zeigte sich die Macht des Gatekeepers durchaus auch in der Zurückweisung oder dem Ausschluss von Teilnahmewilligen.

Schürmanns Postulat von 1963, mit welchem die gesetzliche Regelung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens angeregt wurde, reihte sich ein in eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen zum Vernehmlassungsverfahren. Das Parlament befasste sich zwischen 1945 und 2017 mit mindestens 45 Anfragen, Postulaten, Motionen, Interpellationen und parlamentarischen Initiativen, die einen Aspekt der Vernehmlassung oder das Verfahren an sich betrafen (Bieri 2018: 34f., Sägesser 2005: 141ff.) Viele parlamentarische Vorstösse forderten mehr Transparenz bezüglich der Eröffnung von Vernehmlassungen und der Einladungspraxis³ oder eine gesetzliche Regelung des Verfahrens.⁴

Auf den Druck des Parlaments reagierend, erliess der Bundesrat die «Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung» vom 6. Mai 1970.⁵ Insbesondere zwei Neuerungen fielen ins Gewicht: Erstens wurden die politischen Parteien als ständige Adressaten aufgenommen, zweitens sollten die Vernehmlassungsunterlagen – der Gesetzesentwurf, der erläuternde Bericht, die Einladungsschreiben und allfällige zusätzliche Unterlagen – fortan bei der Eröffnung des Verfahrens auch an die Presse abgegeben werden. Damit sollte der Forderung nach mehr Transparenz im Vernehmlassungsverfahren Genüge getan werden. Es ist nicht bekannt, wie weit die Berichterstattung in den Medien auf die eröffneten Vernehmlassungsverfahren einging, es ist aber anzunehmen, dass tatsächlich über Gesetzesentwürfe und regulatorische Vorhaben berichtet wurde. Damit hatten nun wesentlich breitere Kreise der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft Zugang zu Informationen über laufende Vernehmlassungen als zuvor: Nicht nur die Eingeladenen und deren Affilierte, sondern potenziell die ganze sich aus der Presse informierende Gesellschaft.

Die bundesrätlichen Richtlinien von 1970 enthielten zwar einen Passus darüber, wer anzuhören sei, doch war dieser abgesehen von der Erwähnung der Kantone und Parteien äusserst offen gehalten: «Die Departemente führen ein Verzeichnis der in Bezug auf ihren Geschäftsbereich in Frage kommenden Organisationen» (Blaser 2003: 414).

In seinem Votum vor dem Nationalrat in der Debatte zum Postulat Fischer sagte Bundesrat Tschudi 1970: «Der Forderung von Herrn Nationalrat Fischer, dass jedermann zu den Vernehmlassungsverfahren zugelassen werde, der sich sachlich äussern möchte, wird insofern bereits Rechnung getragen, als Begehren um die Zustellung bestimmter Vernehmlassungsmaterialien grosszügig entsprochen wird» (AB 1970: 717). Diese Aussage kann hier zwar quantitativ nicht belegt werden, sie passt aber zur offenen Formulierung in den Richtlinien des Bundesrates und zur grosszügigen Haltung, die in den BIGA-Richtlinien Ausdruck gefunden hatten.

In den frühen 1970er Jahren unternahm Bundeskanzler Huber mehrere Versuche, die Transparenz des Vernehmlassungsverfahrens zu erhöhen und ersuchte den Bundesrat mehrfach um die Publikation der Verfahren und der jeweiligen Unterlagen. 1972 willigte der Bundesrat ein, die neuen Vernehmlassungen unter Angabe des zuständigen Amtes im Bundesblatt auszuschreiben (Blaser 2003: 243ff.). Mit der Ausschreibung der Vernehmlassung im Bundesblatt öffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren ganz entscheidend. Nun konnten Organisationen, die nicht eingeladen worden waren, nachlesen, welche Vernehmlassungen gerade durchgeführt wurden und sie konnten beim federführenden Amt um Zustellung der Unterlagen und um Teilnahme am Verfahren ersuchen.

Trotzdem erlebten viele Organisationen die Einladungspraxis von Regierung und Verwaltung als restriktiv, weil ihr Ersuchen um Zulassung und Teilnahme negativ beurteilt wurde. Begründet wurden Absagen ganz unterschiedlich, meist wurde jedoch im Sinne einer Bündelung der Interessen

³ Beispielsweise das Postulat Fischer (AB 1970: 711ff.), einfache Anfrage Morel (AB 1976: 448f.), einfache Anfrage Dünki (AB NR 1991: 1418f.) und weitere.

⁴ Beispielsweise die Postulate Bratschi und Schürmann (AB 1963: S. 355ff.), die Motion Imboden (AB 1965: 507ff.), Postulat Augsburgsberger (AB 1975: 1877f.) und weitere.

⁵ Zu finden im Anhang 2 bei Blaser (2003) oder beim Schweizerischen Bundesarchiv unter <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10044700.pdf?id=10044700>.

auf übergeordnete Organe verwiesen: Spezifischen Verbänden wurde beschieden, sie würden vom Spitzenverband vertreten und sie könnten ihre Stellungnahme verbandsintern einbringen, Jung- und Frauenparteien wurden an die Parteizentralen verwiesen. Blaser führt Parteien an, die eine Absage erhalten haben, weil nur Parteien mit Sitz in der Bundesversammlung berücksichtigt würden (2003: 243). Auch der ausländische Sitz der Organisation wurde als Absagegrund angeführt: Blaser (2003: 243) erwähnt eine Absage, die Amnesty International erhielt, weil sie als «ausländische Organisation» nicht zum Verfahren zugelassen werden könne.⁶ Diese Begründung liess sich nicht auf eine Richtlinie zurückführen, der Sitz der Organisation wurde in keiner Regelung erwähnt. Diese Absagen zeigen, dass trotz offen gehaltenen Richtlinien die Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren nicht völlig frei möglich war. Die Verwaltung betätigte sich durchaus als Gatekeeper, das Vernehmlassungsverfahren zeigte sich sowohl als Mittel der Inklusion als auch der Exklusion.

In der Vernehmlassungsverordnung von 1991⁷ wurde der Adressatenkreis erneut ausgeweitet: «Organisationen und Einzelpersonen, die nicht den Adressaten nach Absatz 1⁸ zuzurechnen sind, werden auf entsprechendes Begehren hin auch mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient. Sie können ebenfalls Stellung nehmen» (AS 1991/32: 1633). Damit war das Vernehmlassungsverfahren offiziell für alle geöffnet. Die Möglichkeit zur Stellungnahme war gewährleistet, ein Begehren war nur notwendig zur Zustellung der Unterlagen.

Sämtliche relevanten Dokumente für die Eröffnung einer Vernehmlassung finden sich seit 2006 online und können heruntergeladen werden. Seit Ende 2016 kann den elektronischen Newsletter der Bundeskanzlei abonnieren, wer über neue Vernehmlassungen ins Bild gesetzt werden möchte.⁹ Es ist nicht mehr nötig, einen Teilnahmewunsch zu äussern oder die eigene Stellungnahme beim Amt anzukünden. Auch wer nicht dazu eingeladen wird, kann seit mehr als zehn Jahren mit minimalen Hürden an einer Vernehmlassung teilnehmen. Die Verwaltung verfügt nicht mehr über die Kontrolle des Informationsflusses, sondern stellt die Dokumente online öffentlich zur Verfügung. Zwar versendet die Verwaltung noch Einladungsschreiben an einen (sehr weit geöffneten) Adressatenkreis, doch sie hat alle Macht über die Zulassung abgegeben, weil sie jede Stellungnahme annehmen muss. Damit ist die erste Pforte des Gatekeepers offen und unbewacht, die Gatekeeping-Funktion in dieser Phase des Prozesses ist mit der zunehmenden Institutionalisierung und Reglementierung des Vernehmlassungsverfahrens über die Zeit abgeschafft worden.

Allein die strukturelle Exklusion besteht noch: Wer angesichts vieler gleichzeitig laufender Vernehmlassungen, komplexer Vorlagen und umfangreicher Erläuterungen den Aufwand einer Teilnahme nicht bewältigen oder die Frist nicht einhalten kann, ist nicht in der Lage, seine Anliegen einzubringen. Die strukturelle Exklusion kann als passives Gatekeeping gesehen werden: Der Gatekeeper schafft Bedingungen (Umfang der Vorlagen, Fristen, Häufigkeit der Verfahren), denen die teilnahmewilligen Organisationen nachkommen müssen. Können sie es nicht, so werden sie strukturell exkludiert. Angesichts der Teilnahmehinrichtungen sei hier die These vertreten, dass die Belastung der Interessierten durch häufige und umfangreiche Verfahren und knappe Fristen nicht zu einer Abstinenz führt, sondern eine weniger umfangreiche Stellungnahme und den Zusammenschluss von «Vernehmlassungskartellen» (Vatter 2014: 450) bewirkt.¹⁰

Die zweite Pforte des Gatekeepers: Die Berücksichtigung der Stellungnahmen

Die zweite Gatekeeping-Funktion der Verwaltung im Vernehmlassungsverfahren liegt in der Aufnahme von Information aus den eingegangenen Stellungnahmen, deren Gewichtung und Weitergabe in Verwaltung und Regierung. Mit einem Ergebnisbericht gibt das Amt einen Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen, über die teilnehmenden Organisationen ebenso wie über die von ihnen vertretenen Argumente und eingebrachten Forderungen. Mit dem Ergebnisbericht erfüllt die zuständige Behörde den Anspruch auf Kenntnisnahme, welcher den Vernehmlassungsteilnehmenden mit der Einreichung der

⁶ Anders präsentierte sich die Lage mit dem Fürstentum Liechtenstein: Ab den 1980er Jahren (und möglicherweise schon früher) wurde das Fürstentum verschiedentlich zu Vernehmlassungen eingeladen, weil es durch gemeinsames Recht von gewissen Gesetzesänderungen betroffen war.

⁷ Zu finden beim Schweizerischen Bundesarchiv unter <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/30002360.pdf?id=30002360>.

⁸ In Artikel 1 genannt werden «die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die für das betreffende Sachgebiet zuständigen Organisationen gesamtschweizerischer Bedeutung».

⁹ Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 1.12.2016 mit dem Titel «Vernehmlassungsverfahren. Neuerungen im Internet».

¹⁰ Im Rahmen des Forschungsprojekts «Das Schweizer Vernehmlassungsverfahren – Selektivität, Einfluss und Wirkung zwischen 1970 und 2017» soll die strukturelle Exklusion eingehender untersucht werden.

Stellungnahmen erwächst (Hugo 2017: 247). Der Ergebnisbericht soll wertungsfrei auflisten und nach Artikel gliedern, inwiefern und weshalb die Stellungnehmenden zustimmen oder ablehnen. Nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat wird der Ergebnisbericht von der Bundeskanzlei veröffentlicht. Mit Hinweis auf den Anspruch einer wertungsfreien Auflistung aller Stellungnahmen und der Transparenz der Veröffentlichung kann argumentiert werden, das Verfassen des Ergebnisberichts sei kaum Teil einer Gatekeeping-Funktion.

Dies gilt hingegen nicht für Gewichtung und Auswertung. Diese erfolgen nicht im Ergebnisbericht, sondern in einem Antrag an den Bundesrat: Die auswertende Amtsstelle beantragt dem Bundesrat, gewisse Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden zu berücksichtigen. Da unterschiedliche Interessen in die Vernehmlassung eingehen, die Anliegen unterschiedlich stark begründet erscheinen und auch nicht alle Vernehmlassungsteilnehmenden das gleiche politische Gewicht aufweisen, muss das auswertende Amt eine Gewichtung der Stellungnahmen vornehmen. Die Gewichtung ist dabei keinen Vorgaben unterworfen – ausser der besonderen Berücksichtigung der Kantone, die – bei Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs – in der Vernehmlassungsverordnung vorgeschrieben ist.¹¹

Die Auswertung ist eine besonders wichtige Phase im Vernehmlassungsverfahren, weil eine Auswahl von Anliegen getroffen wird, die in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden sollen (Hugo 2017: 251). Die Gewichtung und Auswahl von Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden, sowie die Weitergabe der ausgewählten Anliegen (respektive die Nichtweitergabe der Nichtausgewählten) stellt eine Kontrolle des Informationsflusses dar und lässt sich damit dem Gatekeeping zuordnen. Wie der Editor, der bei White (1950) die Meldungen gewichtet und eine Auswahl für seine Zeitung trifft, so bestimmt das auswertende Amt, welche Anliegen dem Bundesrat zur Aufnahme in den Gesetzesentwurf beantragt werden.

Diese Macht des Gatekeepers hat immer wieder zu Kritik geführt: Gewisse Vernehmlassungsteilnehmende würden entweder zu stark oder zu wenig berücksichtigt. Auf diese Kritik soll im Folgenden eingegangen werden und es soll auch gezeigt werden, mit welcher Begründung trotz der Kritik auf eine eingehendere Regelung der Auswertung und Gewichtung verzichtet wurde.

1954 fragte Nationalrat Jaccard in seinem Postulat «Gesetzgebung und Wirtschaftsverbände» nach der Einflussnahme der Wirtschaftsverbände, vermutete er doch eine zu starke Berücksichtigung der Verbandsstimmungen (AB 1955: 194ff.). Der vom Bundesrat mit dem Bericht zum Postulat Jaccard betraute Alt-Bundesrat Rubattel vertrat darin die Ansicht, es gebe keine Bevorzugten und keine Vergessenen, es gebe aber jene, die «fortgesetzt und häufig massgeblich im tätigen Leben des Landes» stünden und andere, die «nur gelegentlich in Erscheinung» treten würden (Rubattel 1957: 23). Für Rubattel war klar, dass die Verwaltung bei der Gewichtung und Berücksichtigung frei sei und auch frei sein müsse. Die ans Parlament gerichteten Botschaften, welche die Erlassentwürfe begleiten, gäben «die Auffassungen der verantwortlichen Exekutivbehörde wieder, die sich genau unterrichten lässt über die in den verschiedenen konsultierten Kreisen bestehenden Auffassungen und die in voller Ausübung ihres Rechts die Lösung gewählt hat, die sie nun dem Gesetzgeber vorschlägt, samt den Erwägungen zu ihrem Entscheid. Diese Lösung kann nicht die der einen oder anderen Organisation sein; es genügt, aber es ist nötig, dass sie dem Allgemeininteresse [...] entspricht» (Rubattel 1957: 23). Rubattel sah den politischen Spielraum, den die Macht des Gatekeepers beinhaltet, als Notwendigkeit, um von den Partikularinteressen aus in einem informierten Urteil das Allgemeininteresse zu bestimmen. Weil in den Stellungnahmen von Wirtschaftsdachverbänden schon ein konsolidiertes Interesse hervortrat, das aus den Interessen einer Vielzahl von Teilverbänden destilliert worden war und damit ein gutes Stück der Realitäten der schweizerischen Wirtschaft abbildete, schien es Rubattel legitim, diesen Stellungnahmen ein hohes Gewicht beizumessen. Die Kritik, die Anliegen der Wirtschaftsverbände würden zu stark gewichtet, wurde auch in weiteren parlamentarischen Vorstössen geäussert¹² und verstummte erst, als das Parlament mit den Parlamentsreformen nach 1991 strukturell gestärkt wurde (Bieri 2018: 43).

Die Kritik, gewisse Stellungnahmen würden zu wenig Gewicht erhalten, wurde entweder von Kantonen, Verbänden oder Organisationen geäussert, die sich nicht ausreichend berücksichtigt sahen, oder von Parlamentsmitgliedern eingebracht, die solchen Akteuren nahe standen.

Mit einem Postulat verlangte Nationalrat Pezzatti 2014 einen Bericht über die Berücksichtigung der Vernehmlassungsstimmungen (Curia Vista, 14.4135). Es herrsche «die allgemeine Meinung, dass der Bundesrat die Meinungen der Vernehmlassungsteilnehmer bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen

¹¹ Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005, Art. 18, Abs 1 (AS 2005).

¹² Etwa im Postulat Schalcher (AB 1971: 1665).

nicht oder aber nur bedingt» berücksichtige, begründete Pezzatti sein Postulat. Der Bundesrat beteuerte in seiner Stellungnahme zum Postulat, er nehme die Vernehmlassungseingaben «sehr ernst» und Anpassungen der Entwürfe aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse stellten «den Normalfall dar» (Curia Vista, 14.4135). 2016 zog Nationalrat Pezzatti sein Postulat zurück und reichte eine Interpellation ein, in welcher er vom Bundesrat wissen wollte, ob «mit einer verbesserten Berücksichtigung der Stellungnahmen nicht unnötige Verwaltungskosten, Parlamentssitzungen und eventuell sogar Referenden verhindert werden» könnten (Curia Vista, 16.3496). Der Bundesrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass die Stellungnahmen in der Regel uneinheitlich ausfallen würden und der Bundesrat deshalb nicht allen Stellungnahmen im gleichen Masse Folge geben könne. Es liege zudem «in der politischen Verantwortung des Bundesrates zu entscheiden, welche Stellungnahmen er inhaltlich» aufnehme (Curia Vista, 16.3496). Wie Rubattel (1957: 23) in den 1950er Jahren, berief sich der Bundesrat auch 2016 auf die Unmöglichkeit, divergierende Anliegen gleichermaßen zu berücksichtigen, sowie auf die Notwendigkeit eines politischen Handlungsspielraumes. Zwar reklamierte der Bundesrat diesen Handlungsspielraum für sich selber, er gilt aber genauso für die Verwaltung: Es ist der Bundesrat, der entscheidet, welche Anliegen aus dem Vernehmlassungsverfahren in den Erlassentwurf aufgenommen werden, aber es ist das auswertende Amt, das dem Bundesrat diese aufzunehmenden Punkte beantragt.

Die Postulate Jaccard und Pezzatti sind hier exemplarisch aufgeführt für die über 20 parlamentarischen Vorstösse, welche der Nationalrat zwischen 1954 und 2016 behandelte, die eine Reglementierung des Verfahrens und/oder mehr Transparenz bei der Auswertung verlangten (Bieri 2018: 34f., Sägger 2005: 141ff.). Ebenso exemplarisch ist die Antwort des Bundesrates, der den eigenen Handlungsspielraum und jenen der Verwaltung stets als Notwendigkeit verteidigte.

Hugo (2017: 249ff.) nennt weitere Beispiele für die Verteidigung des politischen Ermessensspielraums bei der Gewichtung und Auswertung der Stellungnahmen. Zwar würden im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz Kriterien zur Gewichtung genannt, allerdings nicht in der Form von messbaren, objektiven Grössen, sondern als Richtpunkte, die es zu beachten gelte (Hugo 2017: 251). Diese Kriterien sollen die Qualität der Auswertung sicherstellen, ohne jedoch den politischen Handlungsspielraum von Verwaltung und Regierung zu beschränken.

Zur Auswertung, Gewichtung und Berücksichtigung von Vernehmlassungsergebnissen gibt es einige empirische Befunde: Kägi (2011: 176ff.) hat – bei einer kleinen Fallzahl – gezeigt, dass die Diskursqualität einen Einfluss auf die Berücksichtigung der Stellungnahmen hat: Stellungnahmen, die «ausreichend und anhand valabler Kriterien» begründete Anträge und konstruktive Vorschläge enthalten, hätten eher Erfolg (Kägi 2011: 177). Dies deutet darauf hin, dass die Gewichtung auch der Qualität der Stellungnahme folgt und dass die Verwaltung durchaus offen ist für gut begründete Anliegen. Senti/Schläpfer (2004: 59) stellen fest, dass die Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) in den untersuchten Fällen eine gute Resonanz erfuhren, allerdings wiesen die Kontrollwerte von anderen, referendumsfähigen Akteurguppen darauf hin, dass die EKF eine eher geringe politische Bedeutung habe. Dieses Resultat lässt sich als Hinweis darauf lesen, dass das politische Gewicht von Vernehmlassungsteilnehmenden einen Einfluss auf das Gewicht hat, das deren Stellungnahmen beigemessen wird. Verschiedene Untersuchungen sind zum Schluss gekommen, dass insbesondere die Stellungnahmen der Kantone etwas weniger gut berücksichtigt werden. Reich (1975: 124) führt dies auf fehlende Expertise, schwache Strukturen und einen – im Vergleich mit nationalen referendumsmächtigen Organisationen – Mangel an politischem Gewicht zurück. Dieser Befund wird von Sager (1999: 51ff.) auch ein Vierteljahrhundert später noch gestützt. Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle schrieb allerdings 1997 in einem Bericht an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, die Stellungnahmen der Kantone erhielten gegenüber anderen Stellungnahmen «häufig dadurch mehr Gewicht», dass sie sich nicht nur zu einzelnen Punkten, sondern zur ganzen Breite des Erlasses äusserten (PVK 1997: 11f.). Die Berücksichtigung der Kantone wurde also unterschiedlich bewertet, trotzdem gab es diesbezügliche eine weitere Reglementierung: Mit der Vernehmlassungsverordnung von 2005 (AS 2005) wurde den Kantonen eine besondere Berücksichtigung zugesichert, sofern es «um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht».¹³ Bei der Evaluation der Vernehmlassungspraxis des Bundes durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle in 2011 wurde nicht die Auswertung und Gewichtung bemängelt, sondern die Kommunikation mit den Teilnehmenden: Viele Teilnehmende würden im Ergebnisbericht Angaben über die Gewichtung der Stellungnahmen und die an der Vorlage in der Folge

¹³ Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005, Art. 18, Abs. 1 (AS 2005).

vorgenommenen Änderungen erwarten (Andereggen 2012: 54). Es wurde jedoch auch festgehalten, dass der Bundesrat in der Regel in der Botschaft zum Erlassentwurf über die Vernehmlassungsergebnisse und die resultierenden Änderungen informiert (Andereggen 2012: 55).

Generell könne der Einfluss eines Vernehmlassungsverfahrens als erheblich bezeichnet werden, findet Sägesser (2007: 489): Bei den meisten untersuchten Fällen sei der Erlassentwurf im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage mit gewichtigen Änderungen versehen worden. Sägesser (2007: 489) unterstreicht die grosse Bereitschaft des Bundesrates, Ergebnisse der Vernehmlassung zu berücksichtigen und die regulatorischen Vorhaben «mitunter auch in zentralen Punkten [...] abzuändern» und betont die «erhebliche Bedeutung», die der Verwaltung bei der Gewichtung und der inhaltlichen Auswertung zukomme. Gesamthaft weisen die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen darauf hin, dass einerseits die Verwaltung ihre Funktion als Gatekeeper gewissenhaft ausübt, auf gute Gründe eingeht, aber auch das politische Gewicht der Teilnehmenden nicht verkennt, dass andererseits aber auch die Regierung handelt, wenn eine Korrektur im Verfahren angezeigt erscheint.

Das Gewichten der Stellungnahmen und die Weitergabe der als wichtig eingeschätzten Anliegen ist eine Bewertung und Aussortierung von Information und entspricht damit genau der Gatekeeper-Tätigkeit von Whites (1950) Redaktor. Diese eigentliche Filtertätigkeit der auswertenden Behörde ist unerlässlich, können doch sich widersprechende Anliegen nicht gleichermassen berücksichtigt werden. Ohne Evaluation und Einordnung der eingegangenen Einschätzungen wäre eine Konsultation wertlos, das Vernehmlassungsverfahren kann seinen Zweck – Hinweise zur sachlichen Richtigkeit, zur Vollzugstauglichkeit und zur politischen Akzeptanz eines regulatorischen Vorhabens zu geben – nur erfüllen, wenn eine umfassende, qualifizierte, aber auch ergebnisoffene Auswertung der Stellungnahmen erfolgt (Hugo 2017: 252).

Massenmobilisierung – eine neue Herausforderung für den Gatekeeper?

Ein nicht ganz neues, aber doch in jüngster Zeit akzentuiert auftretendes Phänomen ist die Massenmobilisierung von Organisationsmitgliedern und Privatpersonen zur Teilnahme an Vernehmlassungen. Das Phänomen äussert sich in zwei Aspekten: Einerseits gehen bei einzelnen Vernehmlassungen weit mehr als die üblichen 50 bis 150 Stellungnahmen ein, die Teilnahme liegt bei einigen hundert bis mehreren tausend eingereichten Stellungnahmen. Andererseits ist ein Grossteil dieser Stellungnahmen identisch oder zumindest sehr ähnlich: Die mobilisierenden Organisationen stellen ihren Mitgliedern und Sympathisanten Musterstellungnahmen zur Verfügung. Bei allen zehn Vernehmlassungen mit den meisten Teilnehmenden bis Ende 2017¹⁴ gingen jeweils auch Musterbriefen entstammende Massen-Stellungnahmen ein.

Tabelle I zeigt, dass es in den letzten Jahren eine Zunahme von Vernehmlassungen gegeben hat, an denen sich eine grosse Anzahl Vernehmlasser beteiligt haben. Vier von den zehn Fällen mit den meisten eingegangenen Stellungnahmen stammen dabei aus dem letzten untersuchten Jahr, davon die beiden mit den meisten Stellungnahmen. Zwar sind solche Teilnehmerzahlen nicht die Regel – in den Jahren 2013 bis 2017 lag der Median der Anzahl Teilnahmen pro Vernehmlassung jeweils zwischen 50 und 64¹⁵ – aber sie treten in jüngster Zeit ganz klar häufiger auf.

Die Motivation zur Massenmobilisierung ist eine doppelte: Ein Verband erhofft sich vielleicht, die Stellungnahme könnte bei der Auswertung ein grösseres Gewicht erhalten, wenn sie von vielen Personen getragen wird. Zumindest erhält sie durch das massenhafte Eintreffen mehr Aufmerksamkeit des auswertenden Amtes. Zweitens mobilisiert ein Verband mit dem Aufruf zur Teilnahme seine Mitglieder, was den Mitgliedern vor Augen führt, wie ihre Organisation für ihre Interessen einsteht und möglicherweise neue Mitglieder und Spendengelder generiert. Eine schon mobilisierte Basis ist auch im Hinblick auf eine allfällige Referendumsergreifung von Vorteil.

Mit den Massenmobilisierungen in Vernehmlassungen steht die Verwaltung vor neuen Herausforderungen: Wenn ein Amt in einer Vernehmlassung mehrere Tausend teilweise identische Stellungnahmen erhält, bringt das zuerst einen erheblichen logistischen Aufwand mit sich. Danach stellen sich bei der Gewichtung und Auswertung neue Fragen: Muss der Stellungnahme eines verhältnismässig kleinen Verbandes ein grösseres Gewicht zugesprochen werden, wenn sie von Tausend Personen geteilt und unterstützt wird?

¹⁴ Soweit bekannt – die Daten wurden den Ergebnisberichten entnommen, es liegen aber nicht alle Ergebnisberichte vor.

¹⁵ Im Rahmen des Forschungsprojekts «Das Schweizer Vernehmlassungsverfahren – Selektivität, Einfluss und Wirkung zwischen 1970 und 2017» erhobene und noch nicht publizierte Daten.

Tabelle I: Die Vernehmlassungen mit den meisten Teilnehmenden bis Ende 2017 (aufgrund von Datenlücken möglicherweise unvollständige Zusammenstellung). Eigene Datensammlung (die Zahlen stammen aus Ergebnisberichten und Adressatenlisten).

Titel der Vernehmlassungsvorlage	Departement	Jahr	Eingeladene	Teilnehmende
Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition	EJPD	2002	Na	1391
Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes	UVEK	2010	74	951
Teilrevision der Verordnung des WBF über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels	WBF	2013	63	1215
Bundesgesetz über Tabakprodukte	EDI	2014	136	641
Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)	EJPD	2014	129	1702
Urheberrechtsgesetz (URG)	EJPD	2015	100	1224
Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG)	EDI	2017	138	1284
Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager	UVEK	2017	301	1555
Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie ¹⁶	EJPD	2017	56	2205
Änderung der Verordnung über die Festlegung und die Anpassung von Tarifstrukturen in der Krankenversicherung	EDI	2017	81	13450

Macht es einen Unterschied für die Beurteilung der politischen Akzeptanz, ob eine Vorlage von einem Verband abgelehnt wird, oder ob Tausend Personen diese Ablehnung durch das Einsenden der identischen Stellungnahme teilen?

Beim bisher grössten Fall, der Vernehmlassung zur «Änderung der Verordnung über die Festlegung und die Anpassung von Tarifstrukturen in der Krankenversicherung» – vom Bundesamt für Gesundheit 2017 durchgeführt – gingen über 13'000 Stellungnahmen ein, es wurden mehrere Musterstellungnahmen identifiziert, die jeweils hundertfach eingereicht worden waren. Im Ergebnisbericht (BAG 2017) wurde zwar auf die verschiedenen Stellungnahmen eingegangen, jedoch wurde nur mit einem ungefähren Wert angegeben, wie oft diese Stellungnahmen jeweils vorlagen. Die einreichenden Privatpersonen wurden auch nicht im Verzeichnis der Teilnehmenden aufgeführt. Mit anderen Worten: Die vielfach eingereichten Stellungnahmen wurden im Ergebnisbericht wie eine einfache Verbandsstellungnahme behandelt, einfach mit dem Hinweis, dass diese Stellungnahme vielfach eingereicht worden ist. Wie die vielfach eingereichten Stellungnahmen gewichtet wurden, ist freilich nicht bekannt.

Die Massenmobilisierung in der Vernehmlassung wurde erst durch den Machtverzicht der Verwaltung und durch die Digitalisierung der Kommunikation möglich: Mit den unbegrenzt verfügbaren Dokumenten und dem offenen Zugang für alle – das heisst mit dem Verzicht auf die Gatekeeper-Funktion an der Zulassungs-Pforte – können beliebig viele Teilnehmende eine Stellungnahme einreichen.

Zur Diskussion gestellt werden in der aktuellen öffentlichen Debatte um die Digitalisierung der Demokratie auch Ideen zur weiteren Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens (Graf und Stern 2018: 74f.). Mit entsprechenden Online-Strukturen und der dafür notwendigen Aufbereitung der Vernehmlassungsvorlagen könnte aus dem Vernehmlassungsverfahren ein BürgerInnenbeteiligungsverfahren werden, das nicht nur (wie heute) für alle offen, sondern tatsächlich auf eine breite Partizipation ausgelegt wäre. Obschon eine breite Einbindung der Bevölkerung nicht zum Zweck des Vernehmlassungsverfahrens gehört (Hugo 2017: 208ff.), könnte die wirklich breite Beteiligung der Bevölkerung zumindest hinsichtlich der Abklärung der politischen Akzeptanz des regulatorischen Vorhabens zu einem Erkenntnisgewinn beitragen. «Wenn plötzlich eine Gruppe von 50 000 Bürgern sagt, wir möchten diese Punkte in der Gesetzesvorlage geändert haben, kann der Bundesrat das nicht einfach ignorieren» wird Daniel Graf, der Gründer der Onlineplattform WeCollect.ch, zitiert¹⁷ und es ist klar, dass Graf damit auf die Möglichkeit anspielt, mit den zur Vernehmlassungsteilnahme

¹⁶ Vollständiger Titel: «Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Richtlinie 91/477/EWG); (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)».

¹⁷ Tages-Anzeiger vom Montag, 12. August 2019: Der Radikaldemokrat, S. 3.

Mobilisierten ein Referendum zu ergreifen. Die Massenmobilisierung zur Vernehmlassungsteilnahme wird sich durch private Initiative möglicherweise weiterentwickeln oder akzentuieren. Dieser Umstand alleine weist jedoch nicht auf eine Notwendigkeit hin, das Vernehmlassungsverfahren zu reformieren. Hingegen scheint deutlich, dass der Ermessensspielraum von Regierung und Verwaltung bei der Auswertung der Stellungnahmen nicht an Wichtigkeit verlieren und der Stellenwert der Gatekeeper-Funktion bei der Auswertung noch wachsen wird.

Fazit

Die Verwaltung übernimmt im Vernehmlassungsverfahren die Rolle eines Gatekeepers: Sie kontrolliert die Weitergabe von Informationen. Sie tut dies an zwei Stellen: Bei der Eröffnung des Verfahrens gegenüber dem intermediären Sektor und bei der Auswertung der Stellungnahme gegenüber der Regierung. Politischer Druck führte zu einer Reglementierung des Vernehmlassungsverfahrens, zu einer Öffnung des Adressatenkreises und zum Abbau von Zugangshürden. Es zeigt sich bei der Einladung bzw. der Zulassung zum Vernehmlassungsverfahren eine klare Entwicklung von vielen Hürden und maximaler Kontrolle der Verwaltung hin zu einer schrankenlosen Teilnahmemöglichkeit ohne Kontrollfunktion der Verwaltung: Waren bis 1970 nur die vom federführenden Amt angeschriebenen und mit den entsprechenden Unterlagen bedienten Organisationen in der Lage, am Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen, so wurden die Hürden zur Teilnahme über die Zeit mit der Einführung der Pressemitteilung, der Ausschreibung im Bundesblatt, der Publikation im Internet, dem Bereitstellen der Unterlagen im Internet und dem Newsletter für eröffnete Vernehmlassungen immer kleiner. Heute beschränken höchstens akteurseigene Limitierungen die Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren. Parallel zum Abbau der Hürden wurde auch der Kreis der Adressaten immer weiter gezogen. Gab es in den 1970er und 1980er Jahren noch abgelehnte Ersuchen um Berücksichtigung, so sind heute alle interessierten Kreise willkommen. Damit hat die Verwaltung ihre Gatekeeper-Funktion bei der Zulassung zum Verfahren aufgegeben.

Mit der Aufgabe der Gatekeeper-Funktion an der Zulassungspforte und dem darin enthaltenen Machtverzicht der Verwaltung bei der Kontrolle der politischen Inklusion konnte das neue Phänomen der Massenmobilisierung erst auftreten. Umso wichtiger ist für die Funktionalität des Vernehmlassungsverfahrens die Gatekeeper-Funktion der Verwaltung bei der Auswertung. Die zweite Pforte – das Weiterleiten der Anliegen aus den Stellungnahmen an die Regierung – ist weiterhin stark besetzt, die Rolle des Gatekeepers wurde da von Regierung und Verwaltung wiederholt gegen politische Vorstösse verteidigt.

Durch die Entwicklung von einem informellen zu einem institutionalisierten Verfahren hat sich die Macht des Gatekeepers im Vernehmlassungsverfahren stark gewandelt. Die Macht der Verwaltung ist insgesamt deutlich kleiner und vielleicht subtiler geworden: Nach dem Wegfall der Teilnahme-Hürden und der Informationskontrolle liegt die Macht der Verwaltung nun allein in der nicht-einsehbaren Gewichtung der Stellungnahmen und dem nicht-öffentlichen Antrag an den Bundesrat. Das aus dem Machtverzicht bei der Zulassung folgende Phänomen der Massenmobilisierung zur Vernehmlassungsteilnahme macht die Gatekeeper-Funktion bei der Auswertung noch wichtiger.

Hinweis zur Reproduzierbarkeit

Die in **Tabelle I** dargestellten Teilnahmedaten wurden für das Forschungsprojekt «Das Schweizer Vernehmlassungsverfahren – Selektivität, Einfluss und Wirkung zwischen 1970 und 2017» den verfügbaren Ergebnisberichten und Adressatenlisten entnommen und wurden noch nicht publiziert.

Konkurrierende Interessen

Der Autor hat keine konkurrierenden Interessen zu deklarieren.

Literaturverzeichnis

Amtliches Bulletin von Nationalrat und Ständerat. (AB NR und AB SR, frühe Jahrgänge nur AB). Die Jahrgänge 1891–1999 sind beim Schweizerischen Bundesarchiv unter <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do> abzurufen, spätere unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin>

Amtliche Sammlung (AS). (diverse Jahrgänge). Abzurufen unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/amtliche-sammlung.html>

Andereggen, C. (2012). Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes. *LeGes*, 1(2012), 45–59.

- BAG.** (2017). Änderung der Verordnung über die Festlegung und die Anpassung von Tarifstrukturen in der Krankenversicherung – Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung, Bundesamt für Gesundheit BAG, Bern, 2017. Abgerufen am 3. August 2019 unter https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2851/Tarifstrukturen-Krankenversicherung_Ergebnisbericht_de.pdf
- Barzilai-Nahon, K.** (2008). Toward a Theory of Network Gatekeeping: A Framework for Exploring Information Control. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 59(9), 1493–1512. DOI: <https://doi.org/10.1002/asi.20857>
- Bieri, N.** (2018). Das Parlament und die Vernehmlassung. *Traverse Zeitschrift für Geschichte*, 3, 33–45. ISBN: 978-3-905315-75-2
- Blaser, J.** (2003). Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Wiesbaden: Springer (Leske + Budrich). DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-09560-6>
- Bühlmann, M., & Ackermann, N.** (2013). Die Entwicklung des Schweizer Vernehmlassungsverfahrens. Eine Forschungsskizze zuhanden des BAR. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Curia Vista.** Geschäftsdatenbank des schweizerischen Parlaments. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>
- Graf, D., & Stern, M.** (2018). Agenda für eine digitale Demokratie. *Chancen, Gefahren, Szenarien*. Zürich: NZZ Libro. ISBN: 978-3-03810-328-8.
- Huber, K.** (1965). Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund. *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 45(8), 775–786. DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-161771>
- Hugo, E.** (2017). Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation. Berlin: Duncker & Humblot. ISBN: 978-3-428-15237-7.
- Kägi, M.** (2011). Die Rolle von Argumenten im Vernehmlassungsverfahren. *LeGes*, 2(2011), 161–183.
- PVK.** (1997). Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone. Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) zuhanden der Sektion “Wirksamkeit” (S-H3) der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 20. März 1997. Abgerufen am 20. September 2019 unter <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ko-au-pvk-bundespolitik-d.pdf>
- Reich, R.** (1975). Notes on the Local and Cantonal Influence in the Swiss Federal Consultation Process. *Publius, Federalism and Community: A Comparative View*, 5(2), 117–126. <http://www.jstor.org/stable/3329430>. DOI: <https://doi.org/10.2307/3329430>
- Rubattel, R.** (1957). Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden. *Sonderheft 64 der Volkswirtschaft*. Verlag des Schweizerischen Handelsamtsblattes, 1–38.
- Sager, F.** (1999). Die Kantone und das Vernehmlassungsverfahren des Bundes. *LeGes*, 1, 51–66.
- Sägesser, T.** (2005). Vernehmlassungsgesetz. Bern: Stämpfli Handkommentar. ISBN: 978-3-7272-2527-7.
- Sägesser, T.** (2007). Die Berücksichtigung von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen durch Bundesrat und Parlament. *LeGes*, 3(2007), 485–519.
- Senti, M., & Schläpfer, M.** (2004). Die Wirksamkeit von Vernehmlassungseingaben. *LeGes*, 2, 49–63.
- Shoemaker, P., & Vos, T.** (2009). Gatekeeping Theory. New York: Routledge. ISBN: 978-0-415-98138-5. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203931653>
- Vatter, A.** (2014). Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos. ISBN: 978-3-8252-4011-0.
- White, D. M.** (1950). The “gate keeper”: A case study in the selection of news. *Journalism Quarterly*, 27, 383–391. DOI: <https://doi.org/10.1177/107769905002700403>

How to cite this article: Bieri, N. (2020). Die Verwaltung als Gatekeeper im Vernehmlassungsverfahren. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), pp. 1–11. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.134>

Submitted: 03 October 2019

Accepted: 11 December 2019

Published: 04 February 2020

Copyright: © 2020 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Swiss Yearbook of Administrative Sciences is a peer-reviewed open access journal published by Ubiquity Press.

OPEN ACCESS